

NOTAT

9. juli 2021

Styrket ministerdeltagelse under covid-19 pandemien

Kontakt:**Kommunikationschef****Iben Schacke****+45 71 99 29 06****iben@thinkeuropa.dk****Projektmedarbejder****Kristian Klausen****+45 60 68 39 66****contact@kristianklausen.dk****Junioranalytiker****Julie Elisabeth Ottosen****+45 27 82 78 97****jot@thinkeuropa.dk****Resume**

Også EU har måtte opfinde nye måder at afvikle sine møder på under coronapandemien. Risikoen for smitte fik bl.a. Ministerrådet til at introducere videomøder i stedet for fysiske møder. Tænketanken EUROPA's kortlægning af ministrenes mødedeltagelse viser, at danske ministre i stigende grad har prioriteret at deltage i møder med deres kolleger under coronakrisen.

Det gælder både de virtuelle og fysiske møder. Danske ministre deltog i 91 pct. af de virtuelle møder – og 84 pct. af de fysiske. I forhold til Lars Løkke Rasmussens regeringer 2015-2019 er der også en sket en stigning. Hvor ministre i to V/VLAK-regeringer deltog i 69 pct. af møderne, har ministrene i Mette Frederikssens socialdemokratiske regering hidtil været repræsenteret ved 87 pct.

Der kan være meget mange gode grunde til, at regeringen til tider vælger at sende en embedsmand til et rådsmøde. Da Brexit har svækket Danmarks indflydelsesmuligheder i EU, taler meget dog for, at netop fysisk fremmøde er vigtigt, bl.a. fordi der er tradition for, at der planlægges mange bilaterale møder i udkanten af de formelle møder.

Indledning: Ministerdeltagelse i en coronatid

Rådet for den Europæiske Union (herefter Rådet) spiller sammen med Europa-Parlamentet en afgørende rolle for, om lovforslag bliver til virkelighed. Rådet består af ti forskellige formationer, hvor medlemslandenes nationale repræsentanter samles efter ressortområde. På det højeste niveau er det landenes ministre, der deltager.

Et tidligere studie peger på, at det spiller en rolle, hvorvidt landene stiller med en minister eller en embedsmand til rådsmøderne.¹ Først og fremmest er en minister i højere grad end en embedsmand i besiddelse af demokratisk legitimitet i en beslutningsproces og kan lettere blive stillet til ansvar, hvis de træffer upopulære beslutninger. Det hænger sammen med, at ministre som regel er i besiddelse af større forhandlings- og beslutningskraft. Eftersom det er ministre, der udgør Rådets sammensætning, er institutionen et oplagt sted at skabe alliancer, og knytte relationer til andre landes repræsentanter.² Af disse årsager er det relevant at undersøge den danske ministerdeltagelse.

Tænketanken EUROPA har tidligere foretaget en analyse af dansk ministerdeltagelse, der dækker ministerrådsmøderne for perioden 28. juni 2015 til 1. august 2018³. I dette notat har vi på samme måde gennemgået alle møder i Rådet siden 1. august 2018 for at se på, hvor ofte Danmark sender en minister frem for en embedsmand. Foruden værdien i at kunne sammenligne udviklingen over tid, dækker denne analyse en interessant periode, nemlig dansk ministerdeltagelse i en coronatid, både set ift. andre lande vi normalt sammenligner os med, men også ift. om det danske ministerfremmøde har været højere på videomøder end på fysiske møder.

Data- og metode

Tænketanken EUROPA har over en årrække indsamlet oplysninger om ministerdeltagelsen i Ministerrådet. Personer med titel af minister eller juniorminister er blevet registreret som ministre, mens øvrige deltagere på rådsmøderne, herunder regionale ministre m.fl., er kategoriseret som embedsmænd (se appendiks 1 for en oversigt over titler, der rangeres som minister). Datasættet dækker perioden 1. oktober 2015-1. juli 2021, hvoraf det tidligere notat dækkede perioden indtil 1. august 2018. I alt 516 møder er registreret, hvoraf 282 (55 pct.) møder har fundet sted efter 1. august 2018.

Pandemien påvirkede både vilkårene for deltagelse på rådsmøderne, men også karakteren af møder mellem EU's ministre, der for en dels vedkommende gik fra at være formelle til uformelle møder, og det påvirkede selve registreringen af ministerdeltagelsen. Selv efter kontakt med

¹ *Who's at the table? An analysis of ministers' participation in EU Council of Ministers meetings*, Grøn & Salomonsen 2015, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501763.2014.983145>.

² Danske ministre har større fravær end deres EU-kolleger, Aslak Schou Nalepa og Malte Kjems, Tænketanken EUROPA, 20. september 2018, <http://thinkeuropa.dk/politik/danske-ministre-har-stoerre-fravaer-end-deres-eu-kolleger>

³ Ibid.

Rådets Generalsekretariat har det ikke været muligt at identificere deltagere ved 25 møder (20 pct.) i 2020.⁴ En detaljeret oversigt forefindes i appendiks 2.

Da kortlægningen tager udgangspunkt i de møder, der fremgår af Rådets mødekalender, er en række møder, der fremgår af udenrigsministerens svar til Folketingets Europaudvalg om ministerdeltagelsen i 2020, ikke med i dette notats opgørelse.⁵ Tager vi kun de møder med, der fremgår af rådsmødekalenderen, viser Udenrigsministeriets opgørelse en dansk ministerdeltagelse på 85 pct. I 2020. I Tænketankens opgørelse er deltagelsen i 2020 på 90 pct. (Se appendiks 2 for sammenligningen af de to datasæt).

Vores analyse af ministerdeltagelsen på rådsmøder relateret til covid-19 tager udgangspunkt i den del af datasættet, der finder sted, efter at Mette Frederiksen tiltrådte som statsminister 27. juni 2019 og indtil 1. juli 2021. Danmark har i perioden deltaget i 199 møder, mens Danmark under V/VLAK-regeringerne deltog i 317 møder. For at sikre retvisende resultater, ekskluderer vi i de rent danske analyser rådsmøder under valgkampen (11 møder) og regeringsdannelsen (12 møder). Danmark deltager kun undtagelsesvist med ministre under valgkamp og regeringsdannelse, hvor Danmark i stedet repræsenteres af embedsmænd. I sammenligningerne med øvrige lande, som ikke nødvendigvis følger en sådan praksis, inkluderes alle 516 møder i datasættet.

Øget dansk og europæisk ministerdeltagelse

Både Danmark og nogle af vores nuværende og potentielle allierede har oplevet en stigning i ministerdeltagelsen de seneste år. I analysen tager vi udgangspunkt i en sammenligning med Sverige, Tyskland, Nederlandene, Østrig og Irland, idet kendskab til landenes institutioner har været et afgørende pejlemærke i udvælgelsen.⁶

Siden sidste notat er Danmark kravlet fra en lun midterplacering til en placering i toppen af listen over landenes ministerdeltagelse (se figur 1). Den lave deltagelse i første halvår af 2019 skal i høj grad tilskrives de mange møder, hvor embedsmænd repræsenterede Danmark under valgkampen og regeringsdannelsen. Efter tiltrædelsen af Mette Frederiksens regering 27. juni 2019 har Danmark fastholdt et højt fremmøde på rådsmøderne. I 2020 var det kun Tyskland i andet halvår - der vel at mærke havde formandskabet - som havde højere deltagelse, mens Irland er eneste land, der i 2021 har haft en højere ministerdeltagelse. Ministerdeltagelsen for de fire halvår under Mette Frederiksens regering toppede med 94 pct. i første halvår af 2020, hvor den akutte krisehåndtering i EU var på sit højeste.

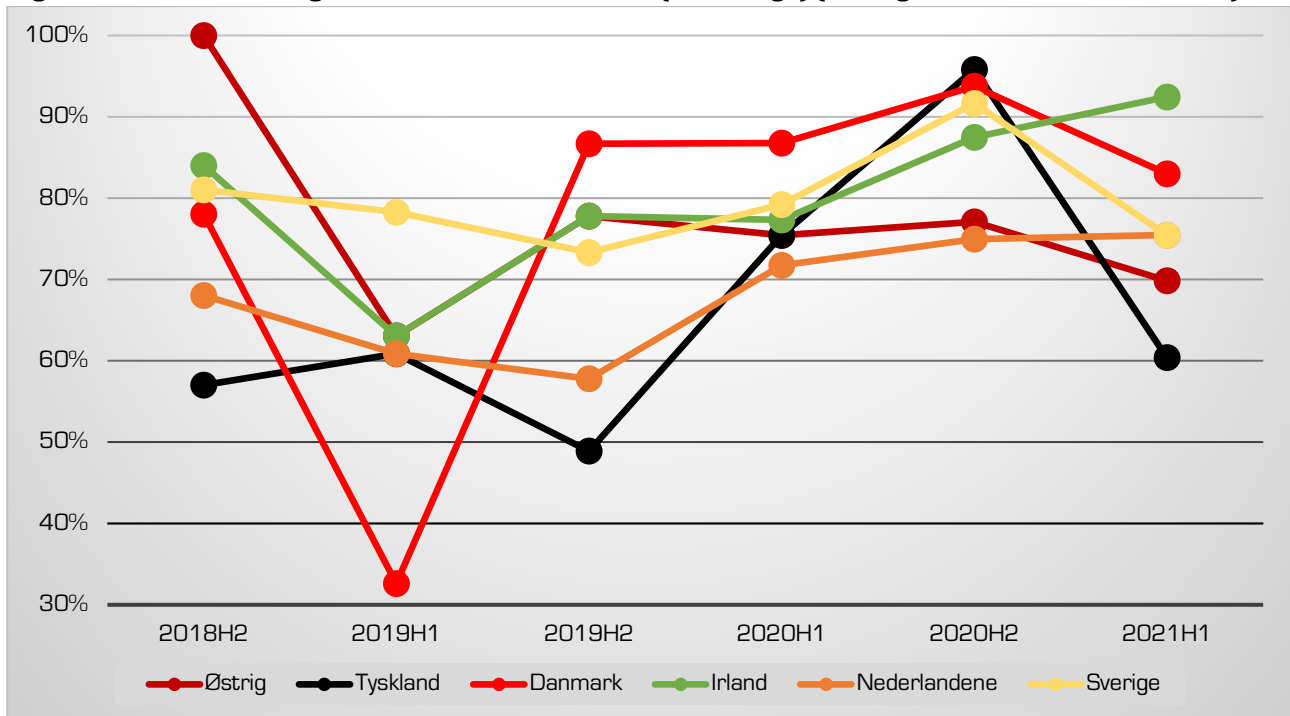
⁴ Foruden møderne i 2020 har det inden deadline ikke været muligt at opnå indsigt i deltagerlisten for mødet i ECOFIN 18. juni 2021.

⁵ Udenrigsministeriet, 7. juni 2021, <https://www.ft.dk/samling/20201/almdel/euu/spm/145/svar/1791582/2411044.pdf>

⁶ *Danmark på vennejagt i EU*, Tao Ask Andersen, Julie Elisabeth Ottosen & Catharina Sørensen, Tænketanken EUROPA, 2020, <http://thinkeuropa.dk/politik/danmark-paa-vennejagt-i-eu>

For flere lande gør det sig gældende, at ministerdeltagelsen allerede steg før coronakrisen indtræf (Irland, Danmark og Østrig i andet halvår af 2019), mens den steg i første halvår af 2020 for de tre øvrige lande.

Figur 1: Ministerdeltagelsen siden første notat (halvårligt) (1. august 2018 - 1. juli 2021)



Note: Østrig havde formandskabet i andet halvår af 2018, mens Tyskland havde formandskabet i andet halvår af 2020. Den reelle danske ministerdeltagelse i første halvår af 2019 er højere (65 pct.), idet den faktiske ministerdeltagelse trækkes ned af valgkampen og regeringsdannelsen.

Kilde: Tænketanken EUROPA pba. Rådet for Den Europæiske Union

Kigger vi på den samlede periode siden juli 2015, lå den danske ministerdeltagelse på rådsmøderne i Lars Løkke Rasmussens regeringsperiode omkring 70 pct. Det lave tal i 2019 skal som nævnt formegentlig tilskrives valgkampen og regeringsdannelsen.

Tabel 1: Ministerdeltagelse i Rådet (juli 2015 - juli 2021)

Land	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Østrig	74%	67%	51%	87%	63%	76%	70%
Tyskland	71%	74%	65%	66%	52%	85%	60%
Danmark	76%	67%	69%	69%	56%	90%	83%
Irland	89%	78%	89%	86%	64%	82%	92%
Nederlandene	92%	88%	68%	68%	57%	73%	75%
Sverige	79%	75%	77%	79%	78%	85%	75%

* Nederlandene havde formandskabet i første halvår af 2016, Østrig i andet halvår af 2018 og Tyskland i andet halvår af 2020.

Kilde: Tænketanken EUROPA pba. Rådet for den Europæiske Union

Tendenser under Covid-19

Vores gennemgang viser nogle forskelle på ministerdeltagelsen mellem videoformatet og fysiske møder og når covid-19 er på dagsordenen. Videoformatet identificeres ud fra titlen på mødet, som den fremgår af rådets hjemmeside (f.eks. video- eller telekonference), mens et møde er relateret til pandemien, hvis 'covid-19' eller 'coronavirus' omtales på mødesiden. I adskillige tilfælde er et møde både relateret til covid-19 og et videomøde.

Man kunne forvente, at ministerdeltagelsen i en periode med krise vil stige, da der alt andet lige vil være større behov hos ministrene for at dele erfaringer og koordinere synspunkter. Samtidig vil det for de fleste ministre med travle kalendere være lettere at deltage i videomøder, ligesom diverse rejse regler (karantæne mv.) har hævet omkostningerne ved fysisk mødedeltagelse.

Omvendt kan der spekuleres i, om fysiske rammer giver bedre vilkår for politiske beslutninger, jf. Rebecca Adler-Nissen (2016), ligesom bilaterale møder i kalenderen med ministerkolleger (alliancedannelser) kan få en minister til at deltage fysisk - selv til et møde med en mindre attraktiv dagsorden. Gennemgangen viser en lille forskel mellem videomøder og fysiske møder. Som det fremgår af tabel 2, har Danmark en ministerdeltagelse på 91 pct. på videomøder, mens ministerdeltagelsen er 84 pct. på de fysiske møder. For møderne som helhed er ministerdeltagelsen for den nuværende regering 87 pct. Modsat finder vi ikke en betydelig forskel mellem ministerdeltagelsen på møder, hvor Covid-19 har været nævnt på dagsordenen, og øvrige møder. Ministerdeltagelsen er 88 pct. på møder, der omhandler pandemien og dens konsekvenser, mens ministerdeltagelsen er 87 pct. på møderne, der ikke omhandler Covid-19.

Tabel 2: Dansk ministerdeltagelse på videomøder og møder relateret til Covid-19:

Format:	Videomøde:	Covid-19 relateret:	Lars Løkke Rasmussen (n=294)*	Mette Frederiksen (n=199)
Ja	91%	88%	69%	87%
Nej	84%	87%		

Note: Videomøde (n=96), fysisk møde (n=103), Covid-19 relateret (n=106), øvrige møder (n=93).

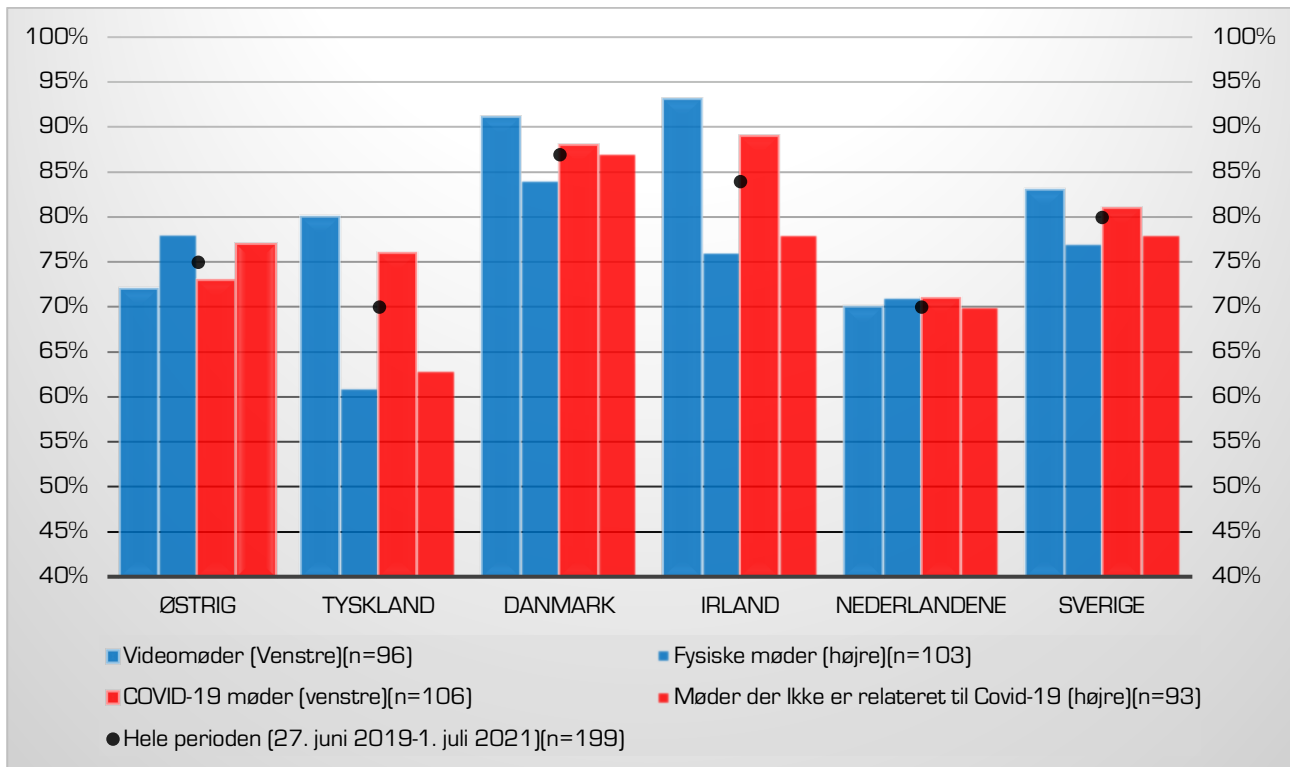
*294 er antal møder undtaget periode med valg og regeringsdannelse

Kilde: Tænketanken EUROPA pba. Rådet for Den Europæiske Union

I et europæisk perspektiv ser vi i figur 2 ikke en entydig forskel på ministerdeltagelsen på videomøderne vis-à-vis fysiske møder eller covid-19 vis-à-vis øvrige møder, men der tegner sig dog en lille tendens, idet både Tyskland, Danmark, Irland og Sverige har en lidt eller væsentlig højere ministerdeltagelse på videomøder end fysiske møder, mens Tyskland, Irland og Sverige tillige har en lidt eller meget højere ministerdeltagelse på møder omhandlende covid-19. Det kan derfor ikke udelukkes, at en krise, der spænder over alle dele af samfundet, medfører højere ministerdeltagelse på rådsmøderne, men at den mest tydelige effekt findes ved et ændret format (videomøde i stedet for fysisk fremmøde). Interessant er det dog, at Østrig har højere

ministerdeltagelse på fysiske møder og møder, der ikke omhandler covid-19, ligesom hverken format eller covid19-dagsorden ser ud til at påvirke nederlandske ministres fremmøde.

Figur 2: Dansk ministerdeltagelse på videomøder og møder relateret til Covid-19 samt ministerdeltagelse under hhv. Lars Løkke Rasmussen (2015-2019 og Mette Frederiksen 2019-2021)



Kilde: Tænketanken EUROPA pba. Rådet for Den Europæiske Union

At vi ikke finder klarere forskelle – herunder særligt for covid-19 – tyder på, at en lang række af andre forhold tages i betragtning, når en minister vurderer, om et givent møde er af en sådan betydning, at ministeren finder det værd at deltage i. Det er ikke nok at se på, hvorvidt mødet omhandler covid-19. I stedet må vi se nærmere på indenrigspolitiske forhold, hvilke øvrige beslutninger, der skal træffes på mødet osv. Netop det indenrigspolitiske er genstand for næste del af analysen.

Er der forskel på blå og rød bloks europæiske ministerdeltagelse?

Siden seneste notat er den Socialdemokratiske regering tiltrådt, hvilket muliggør en analyse af ministerdeltagelsen i henholdsvis Mette Frederiksens regering og Lars Løkke Rasmussens regering. Da covid-19-pandemien uundgåeligt har påvirket ministerdeltagelsen, og der er et ikke-ubetydeligt fravær af deltagerlister i 2020, tager vi forbehold for detaljerede analyser af ministerdeltagelsen. Det fremgår dog af den indsamlede data, at deltagelsen i Mette Frederiksens regering er væsentligt højere end i Lars Løkke Rasmussens regering. Ekskluderes rådsmøderne under valgkampen og regeringsdannelsen, hvor embedsmænd som

udgangspunkt repræsenterer Danmark, er ministerdeltagelsen i Lars Løkke Rasmussens regering på 69 pct., mens ministerdeltagelsen indtil videre er på 87 pct. i Mette Frederikssens regering.

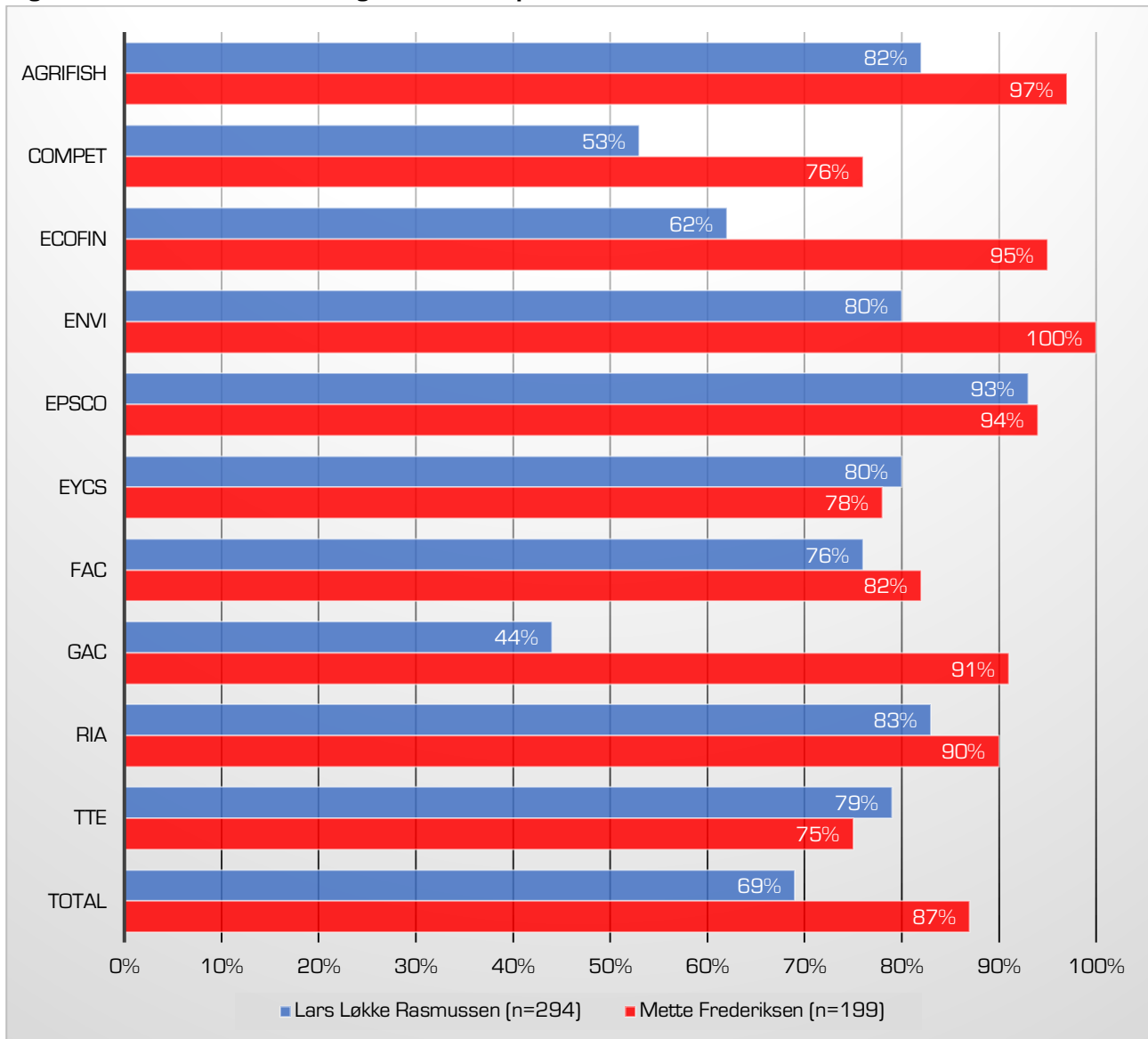
Som det fremgår af figur 3 og appendiks 2, varierer deltagelsen (og antallet af møder) dog betragteligt over de forskellige formationer.⁷ Størst fremmøde er der på møderne i ENVI (miljø), AGRIFISH (landbrug og fiskeri), ECOFIN (økonomi og finans) og EPSCO (beskæftigelse, social-, sundhed- og forbrugerpolitik). Højest fravær er der i COMPET (konkurrenceevne), EYCS (uddannelse, unge, kultur, sport) og TTE (transport, telekommunikation og energi). I en opgørelse over ministerdeltagelsen i 2004-2014 er netop disse formationer kendetegnet ved lavest fremmøde for EU-landene som helhed⁸. Formationerne med højest deltagelse er RIA (retlige og indre anliggender) (83 pct.), FAC (udenrigsanliggender) (79 pct.) og AGRIFISH (73 pct.), men med betydelig variation mellem 2004-2009 og 2009-2014.

I denne undersøgelse ses den største fremgang i ministerfremmødet på formationerne GAC (almindelige anliggender), ECOFIN og COMPET. Det skal bemærkes, at der inden Brexit indgår en række møder under GAC (artikel 50), der var den formation, hvor EU-27 forhandlede deres position ift. Storbritannien, før Storbritannien trådte ud af EU. Her var Danmark ofte repræsenteret ved embedsmænd. Danmark repræsenteres i FAC og GAC mestendels af udenrigsministeren, mens Danmark som hovedregelrepræsenteres af finansministeren i ECOFIN. COMPET dækkes af erhvervsministeren og forsknings- og uddannelsesministeren. Udenrigsministeren var under VLAK-regeringen tillige partileder, hvorfor en væsentlig del af fraværet muligvis kan tilskrives ministerens indenrigspolitiske opgaver.

⁷ Beskrivelse af Rådets 10 formationer, Rådet for Den Europæiske Union, 2021, <https://www.consilium.europa.eu/da/council-eu/configurations/>

⁸ *Participation of ministers in council of the EU meetings: variation across members and decline over time*, Vlcek & Parizek, 2021, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07036337.2021.1939324>.

Figur 3: Dansk ministerdeltagelse fordelt på rådsformationerne



Note: Inden Brexit var Danmark på 10 af 20 møder i GAC (art. 50) repræsenteret ved embedsmænd. Se desuden appendiks B for forbehold vedrørende FAC, GAC og TTE i 2020.

Kilde: Tænketanken EUROPA pba. Rådet for Den Europæiske Union

Væsentlige forskelle, men hvad er årsagerne?

Selv når der fokuseres på fysiske møder og møder afholdt før coronakrisens indtruffen identificeres en væsentligt højere ministerdeltagelse blandt ministrene i Mette Frederiksens regering end under regeringerne anført af Lars Løkke Rasmussen. Det kan der være en række årsager til. Foruden en dagsorden præget af den meget presserende covid-19 pandemi, har forskere tidligere fundet, at forskellige faktorer forklarer henholdsvis øget og reduceret deltagelse blandt ministrene. En af forklaringerne er antallet af B-punkter på dagsordenen (Grøn & Salomonsen, 2015; Kovář & Kovář, 2020; Vlcek & Parizek, 2021). B-punkter er punkter som ministrene aktivt kommer til at debattere, mens A-punkter blåstemples, efter at EU-

ambassadørerne har opnået enighed på deres møder. Et mindre undersøgt emne kunne være den indenrigspolitiske situation, hvor en ministers deltagelse måske påvirkes af, hvilke nationale politiske udfordringer, vedkommende står overfor. En minister, der kæmper med skrantende meningsmålinger op til et valg, kan således have incitament til at prioritere den indenrigspolitiske dagsorden og vælgermøder højere end en dagstur til Bruxelles.

Uanset hvilke motiver, der måtte gøre sig gældende, findes der en række legitime årsager til at en minister sender en embedsmand fremfor selv at flyve til Bruxelles. Med coronakrisens indtruffen og tilhørende karantænerregler for deltagelse ved fysiske møder, er dette blevet endnu tydeligere. Kan en minister således tillade sig at bruge f.eks. en halv dag i Luxembourg og 4 dage i karantæne, hvis dagsordenen ikke indeholder punkter af væsentlig betydning? Der kan desuden være fælles forståelse for, at et møde ikke indeholder punkter af en sådan karakter, at ministerdeltagelse er strengt nødvendig. Justitsministeriet bemærker for eksempel, at man på en række møder deltog på embedsmandsniveau i lighed med øvrige lande⁹.

Når vi ser på tendenserne ift. hvilke formationer, Danmark oftest sender en minister til, er det interessant at konstatere, at Danmark ofte deltager på møder i RIA, hvor vi ganske vist har store indenrigspolitiske interesser, men ligeledes har et retsforbehold, der delvist afholder Danmark fra at deltage i vedtagelsen af forslag og i at være omfattet af de vedtagne forslag. Det har med den nuværende kodning ikke været muligt at undersøge, om samme tendens gør sig gældende med hensyn til forsvarsforbeholdet (FAC, forsvar) eller euroforbeholdet (ECOFIN).

Generelt kan der være adskillige gode grunde til, at Danmark repræsenteres af en embedsmand. I en tid, hvor det med udenrigsminister Jeppe Kofod ord "bliver sværere at forsvare danske politiske målsætninger i EU" efter Brexit¹⁰, er argumentet for fysisk fremmøde blevet styrket. I hvert er det svært at gennemføre de mange bilaterale møder, der ofte arrangeres i kølvandet på et formelt møde, hvis ikke ministrene er fysisk til stede.

⁹ Udenrigsministeriet, 7. juni 2021, <https://www.ft.dk/samling/20201/almdel/euu/spm/145/svar/1791582/2411044.pdf>

¹⁰ Udenrigsministeren: Det bliver sværere at forsvare danske interesser i EU, Altinget, 21. juni 2021, <https://www.altinget.dk/artikel/kofod-det-bliver-svaerere-at-forsvare-danske-interesser-i-eu>

Litteraturliste

Adler-Nissen, Rebecca (2016). Towards a Practice Turn in EU Studies: The Everyday of European Integration. *Journal of Common Market Studies*, vol. 51(1), 87-103

Grøn, C. H. & Salomonsen, H. H. (2015). Who's at the table? An analysis of ministers' participation in EU Council of Ministers meetings. *Journal of European Public Policy*. [Online] 22 (8), 1071–1088.

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2014.983145>

Kovář, J. & Kovář, K. (2020). Who Governs in the Council? Determinants of Ministerial Participation in Council Meetings. *East European Politics and Societies*. [Online] 35 (1), 156–181.

<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0888325419900527>

Nalepa, Aslak Schou & Malte Kjems (2018). *Danske ministre har større fravær end deres EU-kolleger*.

<http://thinkeuropa.dk/politik/danske-ministre-har-stoerre-fravaer-end-deres-eu-kolleger>

Vlcek, V. & Parizek, M. (2021) Participation of ministers in council of the EU meetings: variation across members and decline over time. *Journal of European Integration*. [Online] 1–17.

Appendiks 1: Oversigt over titler der kategoriseres som ministre

Analysen tager udgangspunkt i en kvalitativ kodning af, hvilke deltagere der har status af ministre og juniorministre, og hvilke deltagere der er embedsmænd, delstatsministre og lignende. En ikke-fuldstændig opgørelse over titlerne fremgår af tabel 3 nedenfor. Det har ikke været muligt at få verificeret grundlaget for kodningen af titler for en række lande, hvorfor analysen tager udgangspunkt i Danmarks nærmeste allierede og potentielle allierede. Det har ikke været muligt at identificere alle, der har bidraget til datasættets udarbejdelse, idet kodningen dog oftest er varetaget af Tænketankens projektmedarbejdere. For en nærmere beskrivelse henviser vi til det tidligere notat.¹¹

Tabel 3: Kategorisering af ministre og juniorministre

Lande/titel	Danmark	Irland	Nederlandene	Sverige	Tyskland	Østrig
Minister	Minister	Minister; minister of state	Minister; state secretary*	Minister	Federal minister; minister of state; deputy minister; minister	Federal minister
Embedsmænd mv. (eksempler)	(deputy) permanent representative; director general; state secretary	Director; secretary general	Director general; state secretary*	State secretary	Director general; state secretary	Director general; mertens; secretary general; state secretary

Note: Nederlandske statssekretærer kan i sjældne tilfælde være registreret som ministre, men er oftest kodet som embedsmænd.

På møder hvor både en minister og en embedsmand deltager, kodes dette som ministerdeltagelse.

¹¹ *Danske ministre har større fravær end deres EU-kolleger*, Aslak Schou Nalepa og Malte Kjems, Tænketanken EUROPA, 20. september 2018, <http://thinkeuropa.dk/politik/danske-ministre-har-stoerre-fravaer-end-deres-eu-kolleger>

Appendiks 2: Datagrundlag og metode – metodiske forbehold

Ministerdeltagelsen på møderne afholdt før 1. august 2018 er kun undtagelsesvist ændret, når der f.eks. er identificeret møder, hvor en eller flere deltagerlister eksisterer, men ikke hidtil har været registreret. Disse kan f.eks. være blevet uploadet til Rådets hjemmeside efter deadline for det tidligere notat.

Ministerdeltagelsen under valgkamp og regeringsdannelse

For at sikre retvisende resultater ekskluderer vi i de rent danske analyser møder under valgkampen (11 møder) og regeringsdannelsen (12 møder). Danmark deltager kun undtagelsesvist med ministre under valgkamp og regeringsdannelse, hvor vi i stedet repræsenteres af embedsmænd. I sammenligningerne med øvrige lande, som ikke nødvendigvis følger en sådan praksis, inkluderes alle 502. I det inkluderende format er ministerdeltagelsen i 2019 59 pct., mens den i det for Danmark mere retvisende format er 79 pct. For hele regeringsperioden under Lars Løkke Rasmussen var ministerdeltagelsen i det inkluderende format 64 pct., mens den i det retvisende format er 69 pct.

Manglende deltagerlister i 2020

Håndteringen af Covid-19 pandemien har ført til en betydelig stigning i antallet af møder i ministerrådet. En konsekvens heraf var, at ikke alle deltagerlister var tilgængelige i foråret 2021. Forfatterne måtte rekvirere deltagerlister efter en officiel anmodning om indsigt i disse til Rådets Generalsekretariat. Generalsekretariatet har imidlertid ikke kunne udlevere deltagerlister for 25 møder svarende til 25 pct. af de tilgængelige deltagerlister i 2020. Oversigten over antallet af møder fordelt på de forskellige formationer fremgår af tabel 4.

For halvdelen af formationerne er deltagerlisterne tilgængelige for alle formationer, mens der mangler et væsentligt antal deltagerlister for møderne i FAC (udenrigsanliggender) (46 pct.), GAC (almindelige anliggender) (29 pct.) og TTE (transport, telekommunikation og energi) (67 pct.). Der kan i analysen af ministerdeltagelsen i de pågældende formationer være væsentlig forskel på den faktiske ministerdeltagelse og deltagelsen identificeret i notatet, idet der dog under Mette Frederiksens tid som statsminister er 34 registrerede deltagerlister under FAC, 22 deltagerlister under GAC og 12 deltagerlister under TTE. Fordelt over hele perioden bliver betydningen af de manglende deltagerlister derfor mindre, om end den er større for de resultater, der vedrører den enkelte formation og mindre for regeringen og årstallene som helhed.

Tabel 4: Fordelingen af møder på rådsformationerne

<i>Formation</i>	<i>Antal deltagerlister (2020)</i>	<i>Antal møder uden deltagerliste (2020)</i>	<i>I alt (2020)</i>	<i>Lars Løkke Rasmussen (2015-2019)*</i>	<i>Mette Frederiksen (2019-2021)</i>
<i>AGRIFISH</i>	13		13	34	29
<i>COMPET</i>	13	1	14	19	21
<i>ECOFIN</i>	10		10	37	19
<i>ENVI</i>	4		4	15	8
<i>EPSCO</i>	9	2	11	15	16
<i>EYCS</i>	13		13	10	18
<i>FAC</i>	14	12	26	58	34
<i>GAC</i>	10	4	14	57	22
<i>RIA</i>	11		11	30	20
<i>TTE</i>	4	6	10	19	12
<i>Total</i>	101	25	126	294	199

* For Lars Løkke Rasmussen er møderne under valgkampen og regeringsdannelsen ikke inkluderet.

Note: Foruden møderne i 2020 var deltagerlisten for ECOFIN 18. juni 2021 ikke tilgængelig ved redaktionens deadline.

Sammenligning med Udenrigsministeriets opgørelse

Da analysen tager udgangspunkt i de møder, der fremgår af Rådets mødekalender, er en række møder ikke medtaget. Blandt disse indgår visse møder, som inkluderes i udenrigsministerens svar til Folketingets Europaudvalg om ministerdeltagelsen i 2020 (se tabel 5).¹² Heri fremkommer jævnfør tabel 6 en generel ministerdeltagelse på 78 pct. På fysiske møder har ministerdeltagelsen været på 87 pct., mens 75 pct. af videomøderne har været med deltagelse af en dansk minister. Når vi begrænser møderne til de møder, der indgår i Tænketanken EUROPAs datasæt (herunder en udelukkelse af møder, der ikke fremgår af rådets hjemmeside) opnås imidlertid en generel deltagelse på 85 pct. I Tænketankens opgørelse er deltagelsen i 2020 på 90 pct. Også med hensyn til deltagelsen på videomøder og fysiske møder er afvigelsen mellem Tænketankens resultater og Udenrigsministeriets svar under 10 procentpoint.

¹² Udenrigsministeriet, 7. juni 2021, <https://www.ft.dk/samling/20201/almindel/euu/spm/145/svar/1791582/2411044.pdf>

Tabel 5: Oversigt over møder i Udenrigsministeriets opgørelse fordelt på rådsformationer (2020):

<i>Formation</i>	<i>Møder registreret af Udenrigsministeriet</i>	<i>Mødet forefindes ikke på Rådets hjemmeside</i>	<i>Møder der ikke indgår i Tænketanken EUROPAs analyse</i>
<i>AGRIFISH</i>	9		
<i>COMPET</i>	14		1
<i>ECOFIN</i>	10		
<i>ENVI</i>	4		
<i>EPSCO</i>	23	13	14
<i>EYCS</i>	15	2	2
<i>FAC</i>	27		12
<i>GAC</i>	12		3
<i>RIA</i>	15	7	7
<i>TTE</i>	11	2	7
<i>Øvrige</i>	5	5	5
<i>Total</i>	145	29	51

Note: Møder, hvor deltagerlisten ikke er tilgængelig, er udeladt af Tænketankens EUROPAs analyse. Et begrænset antal møder fremgår af Rådets mødekalender, men er ikke identificeret i Udenrigsministeriets opgørelse.

Tabel 6: Ministerdeltagelse i 2020 - sammenligning af Tænketanken EUROPAs og Udenrigsministeriets opgørelse

Format:	UM	TTE
Ministerdeltagelse på møder, der ikke fremgår af rådets hjemmeside	41%	
Ministerdeltagelse på møder, der fremgår af rådets hjemmeside	87%	90%
Ministerdeltagelse på møder, der ikke indgår i Tænketankens datasæt	65%	
Ministerdeltagelse på møder, der indgår i Tænketankens datasæt	85%	90%
Video	75%	91%
Fysiske	87%	88%
I alt	78%	90%
Ministerdeltagelse på covid-19 relaterede møder, der indgår i Tænketankens datasæt	83%	90%
Ministerdeltagelse på møder, der ikke er covid-19 relaterede, og som indgår i Tænketankens datasæt	90%	89%
Ministerdeltagelse på videomøder, der ikke indgår i Tænketankens datasæt	64%	
Ministerdeltagelse på videomøder, der indgår i Tænketankens datasæt	85%	91%
Ministerdeltagelse på fysiske møder, der indgår i Tænketankens datasæt	86%	88%

Note: Det ikke har været muligt at identificere covid-19 relaterede møder, som ikke fremgår af rådets hjemmeside, hvorfor beregningerne af ministerdeltagelsen på møder, der ikke indgår i Tænketankens datasæt, er udeladt. Udenrigsministeriet angiver, hvorvidt et møde var video-/telekonference, hvorfor ministerdeltagelsen ved disse kan beregnes uden selv at kunne tilgå dagsordenen.